

*Arias, María Fernanda*

## Análisis de la implementación de la Ley Federal de educación en el conurbano porteño

---

### III Jornadas de Sociología de la UNLP

*10 al 12 de diciembre de 2003*

*Cita sugerida:*

Arias, M.F. (2003). Análisis de la implementación de la Ley Federal de educación en el conurbano porteño. III Jornadas de Sociología de la UNLP, 10 al 12 de diciembre de 2003, La Plata, Argentina. La Argentina de la crisis: Recomposición, nuevos actores y el rol de los intelectuales. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6840/ev.6840.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6840/ev.6840.pdf)

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE  
EDUCACIÓN EN EL CONURBANO PORTEÑO***La discusión acerca del rol del Estado en la Argentina*

En la Argentina, el cambio en el papel del Estado se produjo con motivo de la aprobación de la Ley de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica en 1989. Pero fue la primera, calificada como la ley de privatizaciones, la que produjo un interesante debate en el Congreso en la que se discutió algunos de los temas a los que nos hemos referido anteriormente. Lo llamativo de la ocasión fue que el partido justicialista que dio comienzo a la transformación del Estado de Bienestar en la Argentina en los años 40 y defendió tradicionalmente a la economía nacional, o sea un partido populista que nacionalizó empresas privadas y fue el abanderado de los que tenían menos, propulsó en los años 80 la transformación del Estado. En efecto, el Justicialismo fundado por Juan Domingo Perón a mediados de los años 40 nacionalizó muchas empresas que estaban en poder de grupos privados extranjeros. Por otro lado, sellaba a través del artículo 40 de la Constitución reformada del 49 la noción de que los servicios públicos pertenecían originariamente al Estado y bajo ningún concepto podrían ser enajenados o concedidos para su explotación. Sin embargo, justo es decir que como afirma Rodolfo Barra, uno de los inspiradores justicialistas de la reforma constitucional del año 1994, este estatismo fue *in crescendo*. Tanto los gobiernos civiles como militares que siguieron a Perón intervinieron en la economía. Se llegó inclusive a establecer regulaciones sobre todos los precios de las

mercancías lo que generó, como en otros países latinoamericanos, un mercado negro con un nivel de transacciones muy superior al mercado oficial.<sup>1</sup>

En la Argentina, la ley de Reforma del Estado implicó largas discusiones sobre el papel del Estado. En el debate parlamentario sobre la ley de Reforma del Estado los congresistas manejaron muchos de los conceptos de los especialistas antes citados. Para la concepción del partido gobernante, antiguo defensor del estatismo, el Estado se había vuelto ineficiente y gastaba mal los recursos que, por otro lado, recogía de los individuos. En este sentido, no podía hacer frente a los gastos sociales que se le demandaban.<sup>2</sup> Para la oposición, la concepción de que el Estado era un mal administrador era un preconceito, una ideología. La lucha en contra del monopolio estatal podía producir en primer lugar el reemplazo de ese monopolio estatal por el monopolio de los ex contratistas del Estado. Con esto se quería afirmar que los antiguos proveedores del Estado que eran subvencionados por él cobrando sumas muy superiores a lo normal, ahora se beneficiarán con la compra de empresas públicas a precios irrisorios.<sup>3</sup> Por otro lado, el Socialismo Popular, antiguo crítico del peronismo al cual consideraba un movimiento demagógico, hizo una defensa de la constitución del 49 (peronista) en la cual se ponía como objetivo del Estado la consecución del Bien Común. También bregaba como lo hace la izquierda en estas discusiones por una suerte de cooperativismo para manejar los servicios públicos.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Rodolfo Barra “ Servicios públicos y regulación. La concesión aeroportuaria” en *Revista Argentina del Régimen de la Administración pública*. Setiembre, 1999.

<sup>2</sup> Olga Riutort (PJ) en *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, agosto 8 y 9 de 1989, p.1854 y SS..

<sup>3</sup> Jesús Rodríguez (UCR) en *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, agosto 8 y 9 de 1989, p.1856 y SS.

<sup>4</sup> Estévez Boero ( Partido Socialista) en *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, agosto 8 y 9, 1989. Pág. 1865 y ss.

En la Cámara Alta, el senador Eduardo Menem, presidente del Senado y hermano del Presidente Menem, dio comienzo a las sesiones para la discusión de la Ley de Reforma del Estado justificando la iniciativa del Ejecutivo en base a dos argumentos. El primero enfatizaba la situación del Estado en general que se asemejaba al discurso del liberalismo decimonónico. *“El estado se convierte en un verdadero lobo del hombre, lo tritura, lo presiona, lo envuelve en sus engranajes y lo convierte en un instrumento de sus designios”*. El Estado se ha *burocratizado* de tal manera que no cumple con su verdadero cometido que es lograr el bienestar de la mayoría del pueblo sino que pone obstáculos en la realización de los objetivos que van a servir al público. Para ponerse al amparo de las futuras críticas que surgirían en relación con el estatismo tradicional del peronismo histórico, Menem afirmaba que Perón no siempre fue estadista y que en el año 54 afirmaba que la intervención del Estado no era un dogma inamovible sino que dependía de las circunstancias históricas. En segundo lugar, Menem mencionaba la situación crítica por la que atravesaba el país. Ante la Argentina que se estaba desarmando y perdiendo coherencia, correspondía una aceleración y una centralización para dirimir los problemas acuciantes que enfrentaba el país.<sup>5</sup>

### *La ley federal de educación*

Unos años más tarde, la transformación del sistema educativo dio lugar a un nuevo debate sobre las funciones del Estado. El proyecto de ley del Presidente Menem significaba

---

<sup>5</sup> Senador Eduardo Menem (PJ) en *Diario de sesiones de la cámara de senadores*, 26 y 27 de julio de 1989, Pág. 1309 y ss.

una renovación educativa que contaría con las siguientes características: descentralización, participación activa de la comunidad educativa: familia y grupos sociales, aliento a la sociedad para proyectar alternativas educativas viables y extensión de la obligatoriedad a fin de aumentar el conocimiento de los chicos que otrora dejarían la escuela una vez terminado el primer ciclo.<sup>6</sup> En realidad, se tomaba el ejemplo del sistema educativo norteamericano en donde los estados federales son los principales responsables de la educación de sus coterráneos. El Departamento de Educación, entonces, está dedicado a paliar las necesidades de la población que difícilmente puede llegar a educarse, a través de escuelas especiales o el actual programa “no child without education”.<sup>7</sup>

Por otro lado, el proyecto tomaba la posta de los resultados del Congreso Pedagógico realizado durante el gobierno de Alfonsín que reflejó la voluntad de hacer participar a la familia, las asociaciones civiles y eclesiásticas y la iniciativa privada en la elaboración de proyectos educativos. En las discusiones parlamentarias se manifestaron al menos dos posiciones muy claras, la del oficialismo y la de la oposición. Los argumentos de la oposición tanto radical como socialista indicaban que la verdadera finalidad de la ley era el ajuste fiscal del gobierno nacional sin tener en cuenta si las provincias estaban preparadas para aceptar el traslado de la educación básica. Consideraban que lo que se estaba realizando era una concreta subordinación de la política a la economía. En este sentido, se afirmaba que el Estado no podía seguir condicionando la educación y otros

---

<sup>6</sup> La nueva ley dividía el sistema educativo en: nivel inicial, primer ciclo de Educación General Básica (EGB) (3 años), segundo ciclo de EGB (tres años), tercer ciclo de EGB (tres años) y Polimodal (2 años) El nivel inicial y las tres EGB se convertían en obligatorios lo que significaba que el niño debía permanecer obligatoriamente diez años en la escuela en vez de siete como permanencia antes.

bienes sociales al cierre de las cuentas fiscales para poder entrar al primer mundo.<sup>8</sup> Por otro lado, se insistía en que el Estado fuera el primer responsable en fijar las líneas de política educativa de forma más determinante que los municipios, las autoridades provinciales y la actividad privada.<sup>9</sup>

Otro crítica que se efectuó a la nueva política educativa se refería a la ideología que informaba esta transformación. Los opositores sacaron a relucir la relación entre las transformaciones en el ámbito educativo con una supuesta comunión con las corrientes “neoliberales”. En suma, consideraban que así como el Estado Nacional había actuado desprendiéndose de sus actividades empresarias de acuerdo al pensamiento neoliberal que sostenía que la iniciativa privada era más eficaz en suministrar los servicios públicos, también debería dejar en manos de los privados a la educación.

Lo que planteaban los detractores de las políticas educativas no era algo nuevo. Ya los griegos habían hablado de que el “ethos”<sup>10</sup> de la educación debía adecuarse al “ethos” político. Es decir que la educación debía ser una de las formas de lograr el consenso de las generaciones para que se realizara lo que la clase política había determinado como proyecto de país. En pocas palabras, los autores clásicos consideraban que ninguna educación era neutral sino que traslucía una determinada cosmovisión del mundo y un proyecto político concreto. Deseaban significar que cualquier programa educativo debía estar adecuado al

---

<sup>7</sup> El programa está orientado a lograr que ningún menor abandone la escuela.

<sup>8</sup> Diputada Sureda (UCR) en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. 26 y 27 de agosto de 1992. Pág. 2210.

<sup>9</sup> Dip. Sureda en *Diario*,...Pág. 2211

plan político que se deseaba implementar en el país. Eso explica porque los países en donde se produjo una revolución política, entendiendo por revolución a un cambio de estructuras, se atacó como primer medida el área de educación para denigrar al “antiguo régimen” y suplantarlo sus ideas por otras que informaran la nueva ideología. Esto ocurrió, por ejemplo, con las revoluciones francesa, rusa, china y cubana. Aún sin necesidad de una revolución, algunos regímenes como por ejemplo el de Perón pretendió imponer una educación propicia a sus ideales políticos.<sup>11</sup>

También la generación de 1880 en nuestro país desarrolló un sistema educativo adecuado al cambio que se quería producir en la sociedad. La Ley 1420/1884 de educación obligatoria tenía ese cometido. Un país agro-exportador, no industrial, con un alto porcentaje de inmigrantes analfabetos y una distribución desigualitaria de los recursos económicos, políticos y culturales necesitaba una educación llevada a cabo por un Estado fuerte que interviniera eficazmente en la construcción de escuelas, capacitación docente y alfabetización. Los resultados fueron buenos. En pocos años el nivel de alfabetización aumentó, los hijos de inmigrantes se identificaron con el país y el avance tecnológico y científico fue adecuado. La receta: centralización de la administración educativa, gratuidad de la educación, construcción de escuelas y capacitación a cargo del Estado nacional. Además, la difusión de un “ethos” que impulsaba el sentido de patria, las libertades individuales y la defensa de un sistema republicano de gobierno.

---

<sup>10</sup> Sistemas de pensamiento, cosmovisión o código de valores.

<sup>11</sup> Véase por ejemplo Ana María Barletta y María Cristina Tortti: “Desperonización y peronización en la universidad en los comienzos de la partidización de la vida universitaria” en Pedro Krotsch (organizador) **La universidad cautiva**. La Plata (Arg.) Ediciones Al Margen, 2002.

En los años 1990, este esquema educativo había fenecido hacia tiempo. El proyecto de la nueva administración era “abrirse al mundo”. Se consideraba que la Argentina tenía posibilidades de entrar en el “club de países ricos”. Para hacerlo debía redimensionar el aparato del Estado que se encontraba en franca decadencia. Las privatizaciones fueron una respuesta a la ineficiencia de las empresas de servicios públicos. Su contrapartida en el ámbito cultural fue la renovación en la planificación educativa. La burocracia estatal era ineficiente, caótica y los gastos en el sector no impedían el desmejoramiento de la calidad educativa. La idea que surgió fue entonces descentralizar la educación y sobre todo alentar a la iniciativa privada que había dado muestras de espíritu empresario en esa área.

El diagnóstico sobre la mala administración de la educación no fue un descubrimiento de los años 90. Durante el gobierno de Alfonsín se había hablado sobre la necesidad de adaptar el sistema educativo argentino a las necesidades y los cambios que se habían producido en la Argentina y el resto del mundo.<sup>12</sup> En líneas generales, el Congreso había concluido que la educación debía adaptarse a las necesidades nuevas y originales de cada región por lo cual las provincias deberían cumplir un rol más determinante. Se indicaba, también, la necesidad de respetar y fomentar la creación de escuelas privadas con distintas orientaciones filosóficas o religiosas. Es decir, la población tenía derecho a buscar aquellos proyectos educativos que más le gustara sin restricciones por parte del Estado nacional o provincial.

---

<sup>12</sup> *Discurso del Presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín en la inauguración del II Congreso Pedagógico, Febrero 1988.*



Como consecuencia de ello, el Ministro Salonia proyectó la Ley No 24.049/92 de Transferencia a las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos medios y luego diseñó un proyecto de ley global que abarcaría una transformación de la gestión educativa. Las características fundamentales del proyecto de la Ley Federal de Educación No.24.195 /93 fueron: la extensión de la educación obligatoria de 7 a 10 años, la descentralización de la educación primaria y secundaria, la disminución del poder central sobre la educación conjuntamente con el afianzamiento del poder de los ministerios provinciales y la reconstitución del Consejo Federal de Educación.

La extensión de la enseñanza obligatoria produciría un deseado incremento en los años de estudio de los egresados. Por otro lado, aumentaría la cantidad de alumnos que ingresarían en lo que anteriormente se calificaba como secundario que correspondería de acuerdo a la Ley al tercer nivel de la Educación General Básica (EGB) y el polimodal. La descentralización de la educación primaria y secundaria supondría que los organismos provinciales tendrían mayor ingerencia en el manejo y gestión de la educación y participarían conjuntamente con el Ministro de la Nación en el contenido y organización de los planes de estudio dentro del Consejo Federal de Educación. Otras cosas resultaban también interesantes: por un lado, se abría la posibilidad de experiencias nuevas en educación ya que los proyectos con modalidades modernas como las escuelas “charter”<sup>13</sup> podían ser aceptadas más rápidamente por los organismos provinciales ya que de ellos

dependerían. Por otro lado, daba un apoyo muy importante a las escuelas confesionales a quienes se comprometía a continuar subsidiando financieramente.

Las objeciones al proyecto de ley emanaron especialmente de los partidos opositores: los radicales y más fundamentalmente los partidos de izquierda. La crítica fundamental radicaba en que el Estado Nacional abandonaba silenciosamente su papel directivo en la educación de las nuevas generaciones y que la causa fundamental era reducir el gasto público. En otras palabras, la modernización en la gestión educativa no emanaba de un interés genuino en hacerla más eficiente y en mejorar la calidad y la educación del alumnado sino en reducir los gastos del Estado nacional como lo pedían los organismos internacionales de préstamo.

Eran especialmente los partidos de izquierda los que irónicamente, alabando el tipo de educación impuesta por los conservadores en el siglo XIX, ponían más énfasis en que el proyecto educativo estaba subordinado al proyecto de país que se quería instalar. Si la generación conservadora de 1880 había creado un plan educativo en donde el Estado jugaba un rol fundamental en la alfabetización de los habitantes e inmigrantes, para algunos, el nuevo proyecto educativo respondía a un modelo dual que privilegiaba la educación de aquellos que podían pagar por ella y dejaba un resto que no tendría acceso a

---

<sup>13</sup> Una escuela “charter” es el producto de un acuerdo entre el Estado y un grupo de educadores para llevar adelante una escuela pública y gratuita de acuerdo al proyecto educativo de estos educadores y una comunidad determinada en forma autogestionada.

ella.<sup>14</sup> Esta educación dual era tildada de “privatista” porque facilitaba la participación de las asociaciones civiles y religiosas como agentes de la educación. Al reconocer a la Iglesia Católica como agente especial en la educación privada argentina, consideraba que la nueva ley era “clerical”, “discriminatoria” y “elitista”.<sup>15</sup>

Tanto los radicales como los partidos de izquierda deseaban que el Estado no actuara subsidiariamente sino en forma directa en el manejo de la educación. De esa manera, el bien social no suplantaría al bien del mercado de los intereses privados, como consideraban a la postura del “Estado neoconservador”.<sup>16</sup>

A nuestro parecer, la ley respondía a un nuevo proyecto de Estado aunque no tan definido social, económica ni políticamente como el de los años 80 del siglo XIX. Suponía el pasaje de un tipo de Estado de Bienestar, con una impronta de tipo distribucionista, a un Estado subsidiario que no reemplazara la actividad privada sino que la apoyara. Por otro lado, era un Estado Federal que no pretendía reglar las especificidades regionales. De esa manera, se pensaba, no sólo la educación se adaptaría a los requerimientos locales sino también a los deseos de aliviar a la burocracia central y hacer más efectivos los planes educativos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió con los proyectos de educación revolucionarios como el antes citado de la generación del ochenta, la nueva ley se

---

<sup>14</sup> Véase ponencia del Diputado Raimundi (UCR) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Septiembre 1 y 2 de 1992. p. 2325.

<sup>15</sup> Luis Zamora (Diputado Izquierda Unida) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Abril 14 de 1993. p.6763.

programó sin haber consensuado anteriormente un proyecto de país en forma clara y precisa. Es decir, si bien el Congreso Pedagógico había concluido sobre asuntos importantes en la educación, ni el gobierno de Alfonsín ni el de Menem se habían puesto de acuerdo en cómo querían que se desarrollara el país a largo plazo. La nueva ley no dejó de ser un plan técnico que se adaptaba a lo que se había hecho en los países más desarrollados y lo que estaba en boga en los países en desarrollo.

Es decir, se resolvieron prácticas educativas interesantes como el manejo de la educación, la contemplación de las necesidades regionales y la extensión de los años de estudio. Sin embargo, se dejaron de lado otros problemas relacionados con el “ethos” de la educación. En otras palabras: no quedaba en claro qué tipo de graduados escolares se necesitaban y para qué. Qué tipo de valores se debían proteger y cuáles nuevos incorporar. Como resultado de ello, en líneas generales, la aplicación fue caótica porque contaba con el desconocimiento de la población acerca de los objetivos de la ley.

Algunos de los contenidos de la Ley Federal de Educación estuvieron de acuerdo con los nuevos roles que se intentaban imponer en el Estado. Estos, difícilmente puedan ser catalogados de liberales. Es decir, era un Estado que en el área educativa iba a descentralizar la administración de la educación y alentar el manejo de los particulares en su manejo. Sin embargo, la administración seguiría estando predominantemente en el ámbito público, nacional o provincial, y el organismo superior consultivo, el Consejo

---

<sup>16</sup> Diputado Elías (diputado Partido Unión Cívica Radical) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*. Abril 14 de 1993. pp.6772 y 6773. Diputado Pedro Alberto García (Partido Intransigente) *Diario*

Federal de Educación, estaría conformado por funcionarios públicos sin intervención de los sectores privados de la educación y de los otros agentes como las iglesias, los grupos societarios, la familia etc.

Pero veamos cada una de las características destacadas de la nueva ley.

1) **La descentralización:** las funciones de educación debían estar descentralizadas a fin de que se adecuaran a las necesidades locales que para la nueva concepción del Estado poseía una importancia casi superior a la nacionalidad.<sup>17</sup> Inclusive, en el proyecto de Olijuela Rivas, se hablaba de adecuar la ley a las necesidades de los países signatarios del Tratado de Asunción.<sup>18</sup> En otras palabras, se reconocía la importancia que la dimensión regional, en este caso dentro del MERCOSUR, tenían las políticas de los Estados nacionales sudamericanos. La descentralización se basaba en una realidad: la crisis del Estado nacional y la importancia cobrada por los megaestados y el localismo. La descentralización, sin embargo, era relativa. En primer lugar, la ley limitaba la descentralización manteniendo al Consejo Federal de Educación cuya secretaría estaría formada por los funcionarios provinciales del área de educación y presidida por el Ministro de Educación. En segundo lugar, si bien las provincias estaban autorizadas a adecuar las normativas a sus propios intereses seguían dependiendo financieramente del gobierno

---

*de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación.* 1 y 2 de septiembre de 1992. Pág. 2265

<sup>17</sup> Véanse por ejemplo la importancia cobrada por las comunidades regionales en España con respecto al Estado nacional español.

<sup>18</sup> Senadora Olijuela del Valle Rivas (PJ) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de La Nación. 29 de abril e 1992. p.6263.

central que les giraría los fondos que las autoridades nacionales consideraban que necesitaban.

## 2) Obligatoriedad.

En cuanto a la obligatoriedad, ella cobraba más importancia que la gratuidad. En líneas generales la extensión de la obligatoriedad se basaba en la consideración que cuantos más años de educación poseyera el individuo, más probabilidades de obtener empleo. Por otro lado, en recientes investigaciones los habitantes de la Capital Federal, que por lo general han llegado a altos grados educativos, son también los que ganan más que el resto del país.<sup>19</sup> Pero no era la capacitación el único objetivo de la extensión de los años escolares obligatorios. La función latente podría haber sido asegurar el control social sobre las generaciones más jóvenes para evitar el aumento de la delincuencia.<sup>20</sup> La obligatoriedad dio sus frutos con el tiempo y según los últimos datos, aumentó el porcentaje de alumnos en las escuelas aunque se critique severamente el nivel educativo que alcanzan los egresados del secundario.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Diario *La U*. Buenos Aires, 17 de septiembre de 2003.

<sup>20</sup> Claus Offer. Op.Cit. Pág. 79. El mismo autor asegura que la sociedad capitalista prepara al hombre para convertirse en un bien económico. Lo prepara para convertirse en una mercancía demandada por el mercado.

<sup>21</sup> Véase **La Nación**, 13 de agosto 2003. Pág. 1 de Cultura. **La Nación**, 30 de agosto 2003. Revista. Con respecto al aumento de la escolaridad, las cifras del año 2000 confirmaban que un 75% de alumnos que habían terminado el segundo ciclo habían entrado en el tercer ciclo de EGB correspondiente al octavo y noveno año. (Véase Clementina Acevedo, Jorge M. Gorostiaga y Silvia Senen González, *Quality and equity in the reform of secondary education in Argentina: The case of the Province of Buenos Aires*)Memo. Pág. 23. Tabla 2.)

### **3) la privatización de la educación**

Si recordamos que hasta hace unos casi cincuenta años la proporción de escuelas públicas era mayor que las privadas y la mayoría de las personas sino pasaba por la primaria y secundaria pública lo hacía en la universidad, la situación ha venido modificándose sustancialmente. Es necesario advertir, que en el Gran Buenos Aires, una de las zonas más pobladas y con altos niveles de pobreza, la relación de escuelas privadas y públicas es casi de 2 a 1. O sea del total de 1192 escuelas existentes en el año 1999 un 63% son privadas y un 37% son públicas.<sup>22</sup> Esto indica que un porcentaje alto de la población tiene posibilidades de ingresar a escuelas privadas subvencionadas o no. Esto que ocurre en Gran Buenos Aires se repite en las demás ciudades del país. Lo que hizo la ley fue reconocer una situación que ya se venía produciendo en el país: la dimensión privada de la educación.

Las escuelas públicas entonces estarían orientadas a suplir las necesidades de los más pobres, las que no puedan sostenerse de manera subsidiada sino en forma completa. A ellos iban a estar destinados los fondos públicos. La idea, en principio, no era dejar abandonadas a las escuelas públicas sino minimizar los gastos en la creación de nuevas escuelas y concentrarse en el público que más lo necesitara.

---

<sup>22</sup> Fuente: [www.abc.gov.ar](http://www.abc.gov.ar) . Es el sitio de la Dirección General de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Datos 1999.

La conclusión a la que arribamos es que si bien se actualizaron las funciones del Estado en materia educativa, ellas están muy lejos de poder ser consideradas como neoliberales en el sentido de abrir las puertas al sector privado. En principio, se descentraliza pero las decisiones continúan siendo tomadas por el sector público a través de los gobiernos provinciales y el Consejo Federal de Educación que entiende sobre los programas, contenidos mínimos etc. De cualquier manera, nos quedaba la duda de cuál era la percepción de los establecimientos educativos con respecto a estas nuevas políticas y en especial, a la reducción del Estado en materia educativa. Es por ello que elaboramos una encuesta dirigida a las autoridades de establecimientos públicos y privados.

*La aplicación de la Ley Federal en la Provincia de Buenos Aires.*

La provincia de Buenos Aires fue una de las primeras que puso su empeño en aplicar la nueva ley federal de educación. Para ello dictó una Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires no. 11612/95 que vino a suplantarse a las antiguas normativas. Como puntos importantes, la ley ponía énfasis en la extensión de la obligatoriedad de 7 a 10 años y además protegía a la educación a través de un programa de becas que se otorgaba según necesidades y mérito de los alumnos.



Elegimos a la Provincia de Buenos Aires como estudio de caso para hacer un análisis de las opiniones de las autoridades educativas sobre la aplicación de la ley provincial que adaptaba la ley federal. Consideramos que teniendo en cuenta que el conurbano porteño formado por 24 partidos representa más de un 25% de la población del país y un 70% de la población de la provincia, localizamos el universo de la muestra en ese territorio. De acuerdo a la información de la Dirección Nacional de Cultura y Educación, existían en el año 1999 un total de 1192 escuelas medias distribuidas en 440 escuelas públicas (37%) y 752 escuelas privadas (63%) Hicimos una selección de 938 escuelas descartando aquellas que no contaban con información domiciliaria. Mandamos por correo una encuesta estructurada a todas las escuelas. El primer resultado fue negativo. Es decir, nos contestaron voluntariamente unas 10 encuestas por lo cual decidimos proseguir la encuesta telefónicamente.

Realizamos una encuesta no probabilística en donde se trató de conectar con todos las unidades escolares privadas y públicas del conurbano. Como promedio llamamos más de una vez a cada escuela cuando el director no estaba, no podía atender o cuando daba ocupado o no contestaba. Pocos fueron los que se negaron a contestar explícitamente. No quiere decir con esto que hayan sido pocos los que no hayan querido contestar. Consideramos que los argumentos de que estan ocupados o que llamen en otro momento puede responder a una negativa encubierta. Obtuvimos como resultado la opinión de 280 establecimientos lo que representa casi un 25% del universo. Las encuestas correspondieron al 24% de escuelas públicas y 23% de las privadas.

Pudiera hacerse la observación de que si bien las escuelas privadas casi doblan en número a las públicas, el número de alumnos de las públicas casi triplican el de las privadas (334.393 alumnos en las estatales versus 190.642 de alumnos en las privadas). Podemos decir, sin embargo, que aquí estamos haciendo la encuesta a los directivos de las escuelas por lo cual nuestra unidad de análisis no son los alumnos sino los establecimientos.

*Opinión acerca de los resultados de la ley*

En primer lugar, podemos apreciar que tanto las autoridades de las escuelas de educación media privadas como las públicas consideran mayoritariamente que la ley tuvo un impacto negativo sobre el establecimiento que dirigen.

**CUADRO I: Opinión sobre los resultados de la ley (en porcentajes)**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Positivo	17%	24%	7%
Negativo	72%	63%	86%
No hubo cambios	6%	8%	2%
NS/NC	5%	5%	5%

Como observamos en el **Cuadro I**, mientras un 72% consideraba que la ley había sido negativa, sólo un 17% afirmaba que había sido positiva. No hubo diferencias en las respuestas negativas entre establecimientos públicos y privados. Sin embargo, los privados encontraron resultados más positivos que los públicos (24% vs.7%)

Cuando se les preguntó cuáles eran las causas por las cuales el impacto había sido negativo, tanto los establecimientos públicos como privados contestaron mayoritariamente que era el menor aprendizaje y la peor evaluación.

**CUADRO II: Causas de la opinión negativa acerca de la ley (en porcentajes)**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Crecimiento de la deserción escolar	9%	6%	12%
Disminución de la inscripción de alumnos	8%	7%	9%
Menor aprendizaje, peor evaluación de los alumnos	31%	30%	32%
Empeoramiento de la calidad docente	13%	11%	15%
Menor apoyo por parte de las autoridades educativas	9%	9%	10%
Falta de aumento de participación de la comunidad provincial en el diseño de las políticas educativas	10%	14%	5%
Otra. ¿Cuál?	20%	23%	15%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

En el Cuadro II, el 31% de la muestra considera que los alumnos aprendían menos y eran peor evaluados, no existiendo diferencias entre los establecimientos públicos y privados. En segundo término, los encuestados en un 20% contestaron otras causas. De entre ellas, la que se ha mencionado más es la “primerización de la enseñanza por razón de las fallas del tercer ciclo del EGB tres” (50%).

Aunque, volviendo al **Cuadro I**, la opinión positiva fue minoritaria (17%) quisimos saber cuáles eran las causas por las que los establecimientos se pronunciaban de esa manera:

**CUADRO III: Causas de la opinión positiva acerca de la ley ( en porcentajes)**

<b>Opciones</b>	<b>General</b>	<b>Privadas</b>	<b>Oficiales</b>
Crecimiento de la inscripción de alumnos	10%	10%	10%
Disminución de la deserción escolar	13%	14%	10%
Mejor aprendizaje, mejor evaluación de los alumnos	17%	16%	20%
Mejoría en la calidad docente	19%	19%	20%
Mayor apoyo por parte de las autoridades educativas	8%	8%	10%
Mayor participación de la comunidad provincial en el diseño de las políticas educativas	9%	8%	15%
Otra. ¿Cuál?	24%	25%	15%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

Ahora bien, en el cuadro III cuando se pregunta por qué motivos se considera que el impacto ha sido positivo, un 19% contesta que ha mejorado la calidad docente y un 17% de la muestra coincide en señalar en que ha mejorado el aprendizaje y la evaluación de los alumnos. Esta cifra es seguida por los que han respondido que ha disminuido la deserción escolar (13%). Cuando distinguimos entre las opiniones privadas y oficiales podemos notar que los establecimientos públicos son los que consideran en mayor medida que ha habido mejor aprendizaje (20% vs.16%) y no hay diferencias en considerar que ha mejorado la calidad docente. En cambio, son los establecimientos privados los que relativamente tienen una mejor opinión de la ley en cuanto a que disminuyó la deserción escolar (14% vs.10%). Sin embargo es importante señalar que las privadas han preferido en un 25% señalar otras causas y que la más nombrada ha sido los espacios institucionales y contenidos a cargo de la escuela (65%)

#### *Relación entre los establecimientos y las autoridades*

Ahora bien, quisimos averiguar como veían los establecimientos educativos su relación con las autoridades nacionales y provinciales en cuanto a ayuda financiera y supervisión.

**Ayuda financiera**

**CUADRO IV: Opinión de los establecimientos educativos sobre ayuda financiera por parte del Estado ( en porcentajes)**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Muy pronto	4%	5%	3%
Con demora	25%	16%	38%
No responden	41%	37%	49%
No sabe/ No contesta	30%	42%	10%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

Como podemos apreciar en el **Cuadro IV**, aunque hay una tercera parte de los encuestados que no tiene opinión o que no desea contestar(sobre todo en el sector privado (42%) , un 41% contesta que las autoridades provinciales no han respondido de ninguna manera a las solicitudes de ayuda financiera, un 29% consideran que sí ha respondido pero de este guarismo sólo un 4% admite que lo ha hecho muy pronto. Pareciera que son los establecimientos públicos los que más conciencia tienen de la ayuda financiera ya que aunque sólo en un 2% las autoridades han contestado con premura, los requerimientos financieros fueron respondidos en casi un 41%.

#### **Cuadro V: Cambios producidos por la ley**



Opciones	General	Privadas	Oficiales
Edilicios	23%	20%	26%
Administrativos	21%	21%	21%
En el ámbito docente	25%	28%	19%
En la remuneración salarial de docentes y administrativos	4%	3%	7%
No hubo cambios	15%	15%	16%
No sabe/ No contesta	2%	3%	2%
Otros. ¿Cuáles?	10%	10%	9%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

Cuando se refieren a los cambios producidos por la ley, son las transformaciones edilicias, administrativas y docentes las que se prefieren (70%). En cambio, los salariales casi no se mencionan (4%).

#### **Cuadro VI: Efecto de la ley sobre el presupuesto de los establecimientos**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Mucho	28%	30%	25%
Bastante	40%	34%	49%
Poco	19%	23%	14%
No sabe/ No contesta	13%	13%	12%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

En cuanto a los efectos de la ley sobre el presupuesto, éste ha sido grande: en casi un 70% los establecimientos consideran que ha sido entre bastante y mucho. El efecto se hace sentir más en los establecimientos públicos (74%).

#### **Cuadro VII : Respuesta de las autoridades ante las solicitudes de ayuda financiera**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Muy pronto	4%	5%	3%
Con demora	25%	16%	38%
No responden	41%	37%	49%
No sabe/ No contesta	30%	42%	10%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

En cuanto a la demora con que responden las autoridades provinciales frente al pedido de ayuda financiera, en líneas generales un 41% consideran que no responden, aquí los establecimientos públicos se quejan más que los privados ( 49% vs.37%).

### **Fiscalización**

#### **Cuadro VIII: Frecuencia con que la escuela es visitada por la inspección provincial**

Opciones	General	Privadas	Oficiales
Muy frecuentemente	13%	12%	15%
Frecuentemente	53%	52%	55%
Poco frecuentemente	26%	29%	20%
Nunca	7%	6%	8%
No sabe/ No contesta	1%	1%	2%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

En cuanto al control que ejercen las autoridades de educación provinciales, los establecimientos declaran una injerencia bastante grande. En primer lugar, en líneas generales, un 53% de los establecimientos considera que la inspección distrital es frecuente y en 13% muy frecuente. No hay diferencias entre establecimientos públicos y privados. También en un 43% de los casos de los establecimientos deben elevar informes sobre el desarrollo de la educación con frecuencia y en 28% de los casos, muy frecuentemente. En más de un 60% de los casos, las autoridades evalúan a los alumnos una vez por año. La frecuencia en la evaluación es mayor en el caso de las escuelas públicas.

**Cuadro IX: Actitud que deberían tener las autoridades de educación**

<b>Opciones</b>	<b>General</b>	<b>Privadas</b>	<b>Oficiales</b>
Tener mayor presencia en los establecimientos	63%	59%	69%
Tener menor presencia en los establecimientos	6%	10%	2%
Mantenerse como han hecho hasta ahora	17%	20%	11%
No sabe/ No contesta	14%	11%	18%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

**Cuadro X: Razón de mayor presencia en los establecimientos**

<b>Opciones</b>	<b>General</b>	<b>Privadas</b>	<b>Oficiales</b>
Conocer la realidad	44%	39%	50%
Brindar apoyo al proyecto educativo	22%	30%	12%

Brindar apoyo financiero	8%	4%	14%
Una mayor participación por parte de las autoridades	24%	27%	21%
No sé.	2%	0%	3%

Fuente: Encuesta Resultados de la Ley Federal de Educación. Centro de Estudios Avanzados. UADE Agosto-septiembre, 2003

A pesar de esta supuesta fuerte fiscalización de las autoridades sobre las escuelas, en un 63% de los casos, las escuelas pretenden que el gobierno tenga más presencia en los establecimientos. Se considera que las instituciones gubernamentales educativas deberían tener mayor presencia para conocer más la realidad de las escuelas (44%) y en segundo lugar, brindar apoyo al proyecto educativo (22%). La diferencia entre públicas y privadas yace en el hecho que las privadas solicitan más que las públicas el apoyo al proyecto educativo (30%vs.12% de las públicas) en cambio las públicas piden a las autoridades que conozcan más la realidad (50% de las públicas contra 39% de las privadas).

Sin embargo, son las privadas las que en un 20% vs. 11% de las oficiales consideran que las autoridades deben mantenerse así como estan. A la hora de definir porqué las privadas consideran que la comunicación con las autoridades es buena (47%) y que las instituciones estan contentas por tener una mayor autonomía (44%).

Se podría concluir que mientras la fiscalización por parte de las autoridades provinciales es constante, los establecimientos no estan conformes con ella. Consideran que no logran hacer conocer la realidad personal de cada escuela y los proyectos educativos.

Quisimos analizar las respuestas con algunos datos de las escuelas como cantidad de alumnos y porcentaje de subvención de las escuelas privadas. En líneas generales, no se percibió ninguna diferencia. En el caso de la cantidad de alumnos hay que tener en cuenta que los alumnos de las escuelas públicas triplican a los de las privadas.

Sin embargo, hay ciertos detalles que hay que destacar. En primer lugar, la opinión negativa acerca de la ley aumenta con el aumento en el número de estudiantes. Es decir, las escuelas con menos alumnos tienen una posición un tanto más positiva que las de más alumnos. Las causas por las cuales el 27% de las escuelas con menos de 100 alumnos consideran que el efecto ha sido positivo ubican la mejora en que se han creado espacios institucionales y contenidos a cargo de la escuela. Lo que también es curioso es que cuánto mayor es la cantidad de alumnos más visitada es la escuela por la inspección provincial y se le piden informes con más frecuencia.

En cuanto a su opinión acerca de la presencia que deberían tener las autoridades provinciales, si bien en su mayoría desean una mayor presencia, ésta aumenta a medida de

que aumenta el número de alumnos. Un 25% de las escuelas con menos de 100 alumnos, en general privadas, consideran que la presencia debería mantenerse como hasta ahora y cuando se les pregunta a estas porqué la razón es que la comunicación es buena y que les dan libertad para proponer sus propios objetivos.

También quisimos ver si utilizando como variable independiente el porcentaje de subsidio a las escuelas privadas, éstas pensaban diferentes. La impresión es que no lo hacen.

En resumen, las escuelas tanto públicas como privadas consideran en general que la ley ha tenido resultados negativos porque principalmente ha bajado en nivel de aprendizaje y las evaluaciones de los estudiantes son más peores. También, en general, consideran que las autoridades deben tener una mayor presencia para conocer la realidad y apoyar los proyectos educativos. El dinero no parece ser un problema muy grande ya que en general consideran que las autoridades contestan aunque con demora. Tampoco los sueldos docentes son considerados como problemas apremiantes. Son en su mayoría las escuelas privadas con menos de 100 alumnos los que consideran que la ley tiene un lado positivo que es la mayor libertad en poder diseñar proyectos institucionales y actuar con mayor autonomía.